



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

# Vortrag „Steuern mit der Doppik – Kleines Einmaleins kommunaler Kennzahlen“

Elsa Egerer

KOMKIS Praxis Nr. 4

**KOMKIS**  
PRAXIS

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen  
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

KOMKIS Praxis | Vortrag „Steuern mit der Doppik - Kleines Einmaleins kommunaler Kennzahlen“

Egerer, Elsa, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS).

Erscheinungsjahr 2016

**Ansprechperson:** Elsa Egerer, wissenschaftliche Mitarbeiterin  
T +49 341 9733-624 | F + 49 341 9733-589 | [egerer@wifa.uni-leipzig.de](mailto:egerer@wifa.uni-leipzig.de)

© Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen; alle Rechte vorbehalten.  
Städtisches Kaufhaus, Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig.  
Foto: Paul Trainer | Universität Leipzig

## Steuern mit der Doppik – Kleines Einmaleins kommunaler Kennzahlen<sup>1</sup>

Kennzahlen sind Maßstabszahlen zur Verdichtung von Informationen. Indem Relationen zwischen Rohdaten hergestellt werden, werden interpretierbare Aussagen abgeleitet. Typischerweise werden Kennzahlen daher **als Quote oder Verhältnis** erhoben. Vergleichsmöglichkeiten ergeben sich des Weiteren über die Erfassung einer Entwicklung im **Zeitverlauf**. Zu Steuerungszwecken bieten sich die Formulierung von Planvorgaben und der Vergleich mit diesen an (**Soll-Ist-Vergleich**). Insbesondere da für kommunale Dienstleistungen häufig keine Marktpreise bestehen, ist das Benchmarking mit Vergleichskommunen sinnvoll. Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen und regulatorischer Standards ergeben sich jedoch Herausforderungen bei der Vergleichbarkeit der kommunal erhobenen Kennzahlen. Um diese aussagekräftig vergleichen zu können, müssen deshalb die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen Berücksichtigung finden.

Je nach Akteur ergeben sich **unterschiedliche Zielsetzungen für die Kennzahlenerfassung**. Während Aufsichtsbehörden auf Landesebene Schwerpunkte im Bereich der Information zur Kontrolle der kommunalen Finanz- und Vermögenslage setzen, steht aus Sicht der Kommune stärker die *Steuerungsmöglichkeit* über Kennzahlen im Vordergrund. So ist für letztere bei der Kennzahlenerhebung insbesondere relevant, ob die gemessene Kennzahl politisch beeinflusst werden kann. Dienen Kennzahlen der Steigerung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sollte ein Fokus auf die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Kennzahlen gelegt werden.

Je nach Zielsetzung ergeben sich somit verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich der Anforderungen an die zu erfassenden Kennzahlen. Bei der Kennzahlenauswahl bzw. Kennzahlenbildung sollte die **Zielgruppe** und somit die Frage, ob Kennzahlen im Rahmen der internen oder externen Kommunikation genutzt werden, entsprechend berücksichtigt werden.

Für ein gutes Kennzahlensystem ist die **Formulierung von Zielen unabdingbar**. Erst wenn das Ziel konkret formuliert ist, kann über Kennzahlen Steuerungswirkung entfaltet werden. Prozessual ergeben sich folgende Schritte:

- Formulierung politischer Ziele
- Formulierung von Kennzahlen, die geeignet sind die Zielstellung operationalisieren
- Formulierung von Zielwerten (optimaler Weise auf Basis der Erfassung von Vergangenheitswerten)
- Erfassung und Soll-Ist-Abgleich

Um Ziele zu operationalisieren, sollten bei deren Formulierung nach Harnacke (Finanzverwaltung Hamburg) folgende Fragen beantwortet werden:

- **Was** soll erreicht werden? Wie lässt sich das spezifisch und eindeutig beschreiben?
- **Bis wann** soll das Ziel erreicht werden? Wie ist der Erfüllungshorizont zu definieren? Welche Meilensteine werden gesetzt?

---

<sup>1</sup> Verschriftlichung des Vortrags im Rahmen der Veranstaltung „Transparenz und Steuerung“ im kommunalen Haushalt vom 21.06 in Dresden

- **Womit** soll das Ziel erreicht werden? Welche finanziellen und personellen Ressourcen können in Anspruch genommen werden?
- **Wer** ist für die Zielerreichung verantwortlich?
- **Wovon** ist die Zielerreichung **abhängig**? Welche beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Faktoren wirken sich auf die Zielerreichung aus? Bestehen Konflikte zu anderen Zielsetzungen?
- **Wie** lässt sich die Zielerreichung messen?

Diese Fragen spiegeln sich auch im folgenden Merksatz wider: Ziele sollten „S-M-A-R-T“ formuliert sein. (S – Spezifisch, M – Messbar, A – Attraktiv, R – Realistisch, T – Terminiert).

Für eine erfolgreiche Kennzahlenentwicklung sind verschiedene Kriterien zu beachten: Damit sich die Verwaltung und die Politik mit Kennzahlen **identifizieren** können müssen Kennzahlen attraktiv und verständlich sein. Nur akzeptierte Kennzahlen können motivierend wirken. Für die Motivations- und Steuerungswirkung von Kennzahlen ist zudem eine **realistische Planung** erforderlich. **Messbarkeit** und Vergleichbarkeit erfordern darüber hinaus die **Beständigkeit** der Kennzahlenerfassung, um Entwicklungen aufzuzeigen. Des Weiteren sollten Kennzahlen zu Steuerungszwecken zielbezogen und steuerungsspezifisch sein. Das heißt, sie messen die Erreichung eines vorab definierten Ziels und sind über die kommunale Politik beeinflussbar. Hierbei ist vorab zu klären, *welches* Ziel eine Kennzahl misst und ob sich auf Basis der Kennzahl möglichst eindeutige Aussagen treffen lassen. Hinsichtlich der **Steuerungswirkung** ist auch die Kurzfristigkeit der Erfassbarkeit von Bedeutung. Zudem muss der Erfassungsaufwand mit dem Nutzen der Kennzahl abgeglichen werden, um **Wirtschaftlichkeit** sicherzustellen. Zwischen verschiedenen Anforderungen an Kennzahlen können Zielkonflikte entstehen, die bei der Auswahl bzw. Kennzahlengestaltung berücksichtigt werden sollten (vgl. Zielgruppendefinition). So ergeben sich vielleicht Widersprüche zwischen einer hohen Spezifität bzw. Zielgenauigkeit und anderen Anforderung wie Üblichkeit und Vergleichbarkeit, niedriger Erfassungsaufwand sowie Verständlichkeit. Bei der Formulierung bzw. der Auswahl von Kennzahlen ist eine enge Abstimmung zwischen politischer Ebene, Kämmeri und den Fachbereichen unabdingbar.

Grob lassen sich Kennzahlen in allgemeine und steuerungsspezifische Kennzahlen untergliedern.

- **Allgemeine Kennzahlen zur Vermögens- und Finanzlage**  
Hierbei handelt es sich um Bilanzkennzahlen bzw. Kombinationen von Daten aus der Finanz- und Ergebnisrechnung. Auf Basis der Kennzahlen können Aussagen über die haushaltswirtschaftliche Stabilität einer Kommune getroffen werden.
- **Steuerungsspezifische Kennzahlen**  
Neben Daten zur Haushaltssituation können auch produktspezifische Daten erfasst werden. Unterschieden werden können hierbei folgende Kategorien.
  - **Produktspezifische Kostenkennzahlen - Inputmessung**  
Hierunter fällt beispielsweise die einfache Aufgliederung des Gesamtaufwands pro Produktgruppe oder Produkt. Gängig sind allgemeine Aufwandsquoten, die

beantworten, welcher Anteil des Gesamtaufwands in einen bestimmten Bereich fließt. Es können darüber hinaus aber auch spezifischere Kosten- bzw. Aufwandsquoten pro Gemeindemitglied oder potenziellen Nutzer gebildet werden (z. B. Durchschnittliche Bezuschussung eines Mitgliedes im Sportverein).

Bei Kostenkennzahlen handelt es sich, auch wenn diese produktspezifisch erfasst werden, um Inputkennzahlen. Sie zeigen, wo die Kommune Schwerpunkte setzt, auf ihrer Grundlage können jedoch keine abschließenden Aussagen über den Output oder die Wirkung einer Maßnahme getroffen werden.

- **Produktspezifische Outputkennzahlen**

Spezifischer, aber gleichzeitig aufwendiger, wird die Messung der kommunalen Politikmaßnahmen, wenn der Fokus auf das *Leistungsergebnis* gelegt wird. Beispiele sind hier die Messung der Anzahl der zur Verfügung gestellten Kindergartenplätze oder die Länge der Radfahrwege im Gemeindegebiet.

- **Wirkungskennzahlen**

Für die Kommune von besonderem Interesse ist die Frage, welche Wirkung eine Maßnahme entfaltet. Die Wirkungsmessung stellt jedoch gleichfalls die größten Herausforderungen an die Kommune. Die Bereitstellung eines Produkts lässt nicht automatisch auf den Erfolg der Maßnahme schließen. Hierfür ist zunächst die Inanspruchnahme der Leistung erforderlich. Ob die Ziele der Maßnahme erreicht werden, kann jedoch auch durch die reine Messung der Inanspruchnahme nicht bestätigt werden. Formuliert eine Kommune beispielsweise ein Integrationsziel, besteht die Möglichkeit, Teilnahmezahlen zu messen. Kritisch ist für den Erfolg der Maßnahme jedoch die Verbesserung der Sprachkenntnisse.

- **Effizienzkennzahlen**

Neben politikspezifischen Kennzahlen kann eine Kommune auch die Verwaltungseffizienz in bestimmten Bereichen messen. Beispielsweise können Kosten auf bestimmte Vorgänge heruntergebrochen werden. Hierbei ergeben sich Überschneidungen zu den produktspezifischen Kostenquoten. Je nach Fragestellungen können sich daher mit der gleichen Kennzahl auch unterschiedliche Aussagen hinsichtlich des Maßnahmen Erfolgs ableiten. Beispielsweise können hohe Ausgaben pro Kindergartenplatz zum einen auf eine hohe Qualität und Kinderfreundlichkeit der Kommune hindeuten, gleichzeitig können Sie aber auch auf ineffiziente Strukturen offenbaren. Dies verdeutlicht, dass die quantitative Kennzahlenmessung um qualitative Kennzahlen ergänzt werden sollte.

## **Quellen und weitergehende Informationen**

### Sächsisches Kommunales Kennzahlenset

- Gemeinschaftsprojekt FH Meißen, Sächsischen Staatsministerium des Innern, Sächsischer Rechnungshof, Landesdirektion Sachsen, Sächsischer Städte- und Gemeindetag sowie Sächsischer Landkreistag

- Finanz- und Vermögenskennzahlen
- Excel-Berechnungstool online  
<https://www.fhsv.sachsen.de/forschung/saechsisches-kommunales-kennzahlenset/>  
(in Überarbeitung)

#### Erfolgskennzahlen

- Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad =  $\text{Ordentliche Erträge} \cdot 100 / \text{Ordentliche Aufwendungen}$

#### Ertragskennzahlen

- Steuerquote =  $\text{Steuererträge} \cdot 100 / \text{Ordentliche Erträge}$
- Zuwendungsquote =  $\text{Erträge aus Zuwendungen} \cdot 100 / \text{Ordentliche Erträge}$

#### Aufwandskennzahlen

- Personalaufwandsquote =  $\text{Personalaufwendungen} \cdot 100 / \text{Ordentliche Aufwendungen}$
- Sach- und Dienstleistungsaufwandsquote =  $\text{Aufwendungen für Sach- und Dienstl.} \cdot 100 / \text{Ord. Aufwendungen.}$
- Zinsaufwandsquote =  $\text{Zinsaufwendungen} \cdot 100 / \text{Ordentliche Aufwendungen}$
- Abschreibungsquote =  $\text{Planmäßige Abschreibungen} \cdot 100 / \text{Ordentliche Aufwendungen}$
- Transferaufwandsquote =  $(\text{Transferaufwendungen} - \text{Umlagen}) \cdot 100 / \text{Ord. Aufwendungen.}$
- Umlagenquote =  $\text{Umlagen} \cdot 100 / \text{Ord. Aufwendungen.}$
- Quote Sonstiger Aufwand =  $\text{Sonstige Aufwendungen} \cdot 100 / \text{Ordentliche Aufwendungen}$

#### Finanzkennzahlen

- Liquiditätsdeckungsgrad =  $\text{Summe der Einzahlungen} \cdot 100 / \text{Summe der Auszahlungen}$
- Liquidität 2. Grades =  $(\text{Flüssige Mittel} + \text{Kurzfristige Forderungen}) \cdot 100 / \text{Kurzfristiges Fremdkapital}$
- Selbstfinanzierungsgrad =  $(\text{ZMS laufende Verwaltungstätigkeit} - \text{AZ für die Tilgung von Krediten und wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften} + \text{AZ für Umschuldungen} + \text{Einzahlungen für Investitionstätigkeit} - \text{Einzahlungen aus Investitionszuwendungen}) \cdot 100 / \text{Bruttoinvestitionen in Sachanlagevermögen (inkl. Imm. Vermögensgegenstände und Aktive Sopo)}$

#### Vermögenskennzahlen

- AV-quote =  $\text{Anlagevermögen} \cdot 100 / \text{Gesamtvermögen}$
- Fremdkapitalquote =  $(\text{Rückstellungen} + \text{Verbindlichkeiten} + \text{Passive Rechnungsabgrenzungsposten}) \cdot 100 / \text{Gesamtvermögen}$
- Fördermittelquote =  $\text{Sonderposten für empfangene Investitionszuwendungen} \cdot 100 / \text{Sachanlagevermögen (inkl. Imm. Vermögensgegenstände und Aktive Sopo)}$
- Anlagenabnutzungsgrad =  $\text{Kumulierte Abschreibungen} \cdot 100 / \text{Historische AHK}$
- Bilanzielle Pro-Kopf-Verschuldung =  $\text{Verbindlichkeiten} + \text{Rückstellungen ohne Pensions-rückstellungen zum 31.12.} / \text{EWZ zum 30.06.}$
- Investitionsquote =  $\text{Bruttoinvestitionen in Sachanlagevermögen (inkl. Imm. Vermögens-gegenstände und Aktive Sopo)} \cdot 100 / (\text{Abgänge des AV} + \text{Abschreibungen auf das AV})$

#### Kennzahlensets des Fachverbands der Kämmerer in Brandenburg

- Nutzerorientierte Erläuterung mit Angaben zu Beeinflussbarkeit/Steuerungsrelevanz sowie zu Interpretation und Vergleichsempfehlung
- Die Publikation „Produktsteuerung über Ziele und Kennzahlen“ enthält eine umfangreiche Sammlung von Kennzahlen mit dem Fokus auf der Verwaltungseffizienz zur internen Vergleichbarkeit im Zeitverlauf sowie zum Zweck interkommunaler Vergleiche
- Die Publikation „Bilanzkennzahlen für Kommunen“ enthält Kennzahlen zur Kennzahlen zur Bilanz- und Jahresabschlussanalyse
- Erhältlich gegen Schutzgebühr von 15 Euro pro Veröffentlichung

<http://www.kaemmererfachverband.de/seite/135943/publikationen.html>

#### NKF Kennzahlenset NRW

- Fokus auf Bilanzkennzahlen
- 4 Analyseperspektiven: Vermögensstruktur, Kapitalstruktur, Liquiditäts-struktur und Ertrags- und Aufwandsstruktur
- Detaillierte Erläuterung und Interpretationshilfen im Handbuch zum Kennzahlenset
- Excel-Berechnungstool und kommunale Vergleichsdaten online verfügbar

[http://gpanrw.de/de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks/nkf-kennzahlenset-nrw-/6\\_156.html#](http://gpanrw.de/de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks/nkf-kennzahlenset-nrw-/6_156.html#)

#### Sächsischer Rechnungshof - Gemeindedaten im Vergleich

- Excel-Berechnungstool und Vergleichsangaben – in Überarbeitung

<http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/266.htm>

#### Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

- Umfangreiches kommunales Kennzahlenset sowie Vergleichsdaten, kostenpflichtig  
<https://www.kgst.de/dienstleistungen/benchmarking/>
- Wirkungsmonitor, kostenpflichtig  
<https://www.kgst.de/ueber-uns/geschaefts-und-programmbereiche/produkte-loesungen/kgst-wirkungsmonitor.dot>

#### Kommunale Beispiele

- Stadt Wriezen
  - Transparenter Haushalt mit Erläuterung zu Kennzahlen und interkommunalem Vergleich, basierend auf Web-Tool-Anwendung der ikvs  
<http://www.wriezen.de/index.php/visueller-haushalt>
- Stadt Hamburg
  - Haushaltsplan mit Kennzahlen
  - Veröffentlichungen zur Steuerung über Kennzahlen  
[www.hamburg.de/contentblob/1787428/data/vortrag-harnacke.pdf](http://www.hamburg.de/contentblob/1787428/data/vortrag-harnacke.pdf)  
[www.hamburg.de/contentblob/1753540/data/nhh-hamburg-richtig-steuern.pdf](http://www.hamburg.de/contentblob/1753540/data/nhh-hamburg-richtig-steuern.pdf)

#### IT-Anbieter

- Interkommunale Vergleichs-Systeme GmbH
- kostenpflichtige Bereitstellung (Abo) von Web-Tool zur Berechnung von Kennzahlen und interkommunalen Vergleichsdaten  
<https://www.ikvs.de/>

#### Informative Websites

- [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de)
  - U. a. Informationen zu Kennzahlen sowie Links zu Haushaltsplänen

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter [www.uni-leipzig.de/komkis](http://www.uni-leipzig.de/komkis):

**KONKIS Analyse**

**KOMKIS Dialog**

**KOMKIS Position**

**KOMKIS Report**



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen  
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management